

mujer y desarrollo

Los desafíos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe en la identificación de buenas prácticas

Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Memoria

División de Asuntos de Género
Santiago de Chile, junio de 2010



NACIONES UNIDAS

CEPAL



mujer y desarrollo

R

eunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe

Memoria

División de Asuntos de Género
Santiago de Chile, junio de 2010



I. Apertura

1. Los desafíos del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe en la identificación de buenas prácticas

Sonia Montaña¹

Durante la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Quito, Ecuador (2007), los estados miembros de la CEPAL solicitaron la conformación de un observatorio sobre la igualdad de género. Asimismo, en la ocasión los países reconocieron a la paridad como “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, en las relaciones al interior de los diversos tipos de familias, y en las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, que constituyen una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (Consenso de Quito).

El Observatorio sirve para monitorear y dar transparencia a la información sobre los avances de igualdad de género, para que tanto los ejecutores de política pública como la sociedad civil y usuarios en general puedan conocer cuánto y cómo se avanza en América Latina y el Caribe en materia de igualdad de género. El ingrediente principal son los datos estadísticos,

¹ Directora a. i. de la División de Asuntos de Género de la CEPAL

pero el Observatorio propone una mirada articulada entre las tres áreas: autonomía física, autonomía económica y autonomía en la toma de decisiones, así como sus vínculos con otras dimensiones del desarrollo.

En ese contexto, la Secretaría del Observatorio quedó a cargo de la CEPAL, a través de su División de Asuntos de Género, con el fin de implementar esta iniciativa y coordinar los esfuerzos tanto de otros organismos de Naciones Unidas y de cooperación involucrados, como de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer y los Institutos Nacionales de Estadística de los países de la región.

El Observatorio ofrece evidencia empírica sobre la persistencia de la discriminación. Un ejemplo interesante es el impacto de la crisis que llega a América Latina en un momento en que habían convergido el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y la vigencia de la democracia en la mayoría de los países lo que permite afirmar avances lentos pero significativos. Sin embargo cuando se analiza la situación de las mujeres comparada con la de los hombres, se observa que, indicadores clave como los de la brecha salarial han evolucionado a razón de un punto por año, manteniéndose una distancia de veinte puntos entre los ingresos de ambos sexos. También se observa que el índice de feminización de la pobreza (indicador clave) aumenta mientras la pobreza extrema disminuye.

Igualmente, al preguntar ¿Cuán positivo fue el progreso en los últimos años para las mujeres? Se puede afirmar sin lugar a dudas, que este es un momento histórico, por un lado estamos a 15 años de la Cuarta Conferencia de la mujer y a más de 30 años de haber empezado a colocar la agenda de género en las cumbres mundiales, estamos también a punto de rendir cuenta, —en cinco años más— sobre los Objetivos del Milenio, todavía se espera alcanzar las metas relativas a la violencia contra la mujer, y por lo tanto es legítimo preguntarnos donde estamos en materia de políticas públicas con igualdad de género en la región.

La transversalización de las políticas públicas ocurre en un escenario donde globalmente se está desarrollando una nueva institucionalidad —frágil todavía— y donde por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de Belém do Pará o los distintos tratados de derechos humanos, no se expresan en órganos institucionales democráticamente electos. Aquí se produce una primera paradoja donde las voces democráticas no vienen de los personajes electos democráticamente. Estas voces vienen del movimiento de derechos humanos, del movimiento ambientalista, de todo el andamiaje del movimiento social encarnado en lo que es esta dimensión global, mientras que los estados nacionales adoptan de la globalización, la apertura al mercado y el debilitamiento del Estado, pero al mismo tiempo, instala rígidos marcos jurídicos nacionales para oponerse por ejemplo a la ratificación del Protocolo facultativo, o a todo lo que podrían ser derechos humanos de las mujeres, más notable en el caso de Chile. Es muy interesante que el proceso de evolución del Estado, el desarrollo de las políticas, y el actuar del movimiento social transiten por caminos diferentes, donde por un lado está la globalización, que marca agendas —sin las cuales habría sido impensable la igualdad de género—, pero por otro lado está el carril del estado nacional, que no se despoja de un marco jurídico estatista territorializado nacional y donde la imagen de la soberanía que en un momento —el siglo pasado— fue una idea revolucionaria se convierte en una camisa de fuerza para contener el avance de los derechos humanos. Esto es importante de reconocer pues refleja el escenario político de las últimas tres décadas.

Entonces, ¿Dónde están los logros? ¿Dónde están los resultados a 15 años de Beijing, a 30 años de CEDAW? ¿En qué se pueden materializar los avances de la región?

Se puede observar que hubo un crecimiento importante en el empleo. Sin embargo, en todos los países el desempleo femenino ha sido sistemáticamente mayor al masculino, incluso allí donde se habían diversificado las posibilidades de empleo, como en los países que obtuvieron inversión en las industrias de exportación. Aunque las mujeres son más educadas que los hombres, se mantiene una substancial brecha salarial.

La democracia está instalada en la región desde hace 25 años, pero en varios países las parlamentarias son menos del 10%. Sólo los países con leyes de cuota han logrado un aumento en la

representación femenina en la política. En síntesis la construcción de la democracia y el desarrollo se están llevando a cabo sin un pilar fundamental, que es la equidad de género.

Por otra parte, el panorama institucional muestra importantes progresos, la mayoría de los países, han cumplido el compromiso de desarrollar mecanismos para el adelanto de la mujer y han modificado sus marcos jurídicos de acuerdo con la Plataforma de Acción adoptada en la cuarta Conferencia de la Mujer realizada en Beijing en 1995. Por tanto, casi todos los países tienen ministerios o mecanismos al más alto nivel.

No obstante, las preguntas que se plantean ahora son: ¿Cuáles son sus aportes? ¿Qué lecciones podemos extraer de estos 15 años de experiencia? ¿Cuáles son las mejores prácticas en el ámbito de las políticas para superar la desigualdad? Esto no sólo a nivel gubernamental, sino del Estado.

Si hubiera que aislar un agente decisivo para el éxito de algunas políticas de igualdad, no cabe duda que la voluntad política es el factor más importante. Es cierto que en la experiencia concreta tiene que producirse un entramado entre la instalación de la agenda de igualdad de género, la construcción del conocimiento, la incidencia en la formulación de políticas públicas y una adecuada ejecución. Sin embargo, nada de esto prospera cuando no se logra quebrar las resistencias político culturales. Por el contrario cuando los países alcanzan el compromiso político de los jefes de estado y de las autoridades con poder, es posible dar saltos cualitativos. Se produce ahí una constelación de actores centrales en la formulación de políticas de igualdad.

Desde la CEPAL nos hemos preguntado desde distintos ámbitos del área económica, ¿Qué funciona?, ¿Cómo se hace?, ¿Qué es bueno para el crecimiento? A partir de nuestro punto de vista, la pregunta es ¿Qué es bueno para la igualdad? Así, el *cómo* se hacen las políticas públicas, se convierte en algo muy relevante.

En la región, las políticas de igualdad de género se han instalado en la esfera social y de los derechos. En el ámbito de las políticas de igualdad de género se ha generado, en distintas etapas y con varias tipologías y modelos, una alianza entre el movimiento de mujeres y el Estado. Una diversidad que se genera a partir de una mayor o menor presencia de estas actorías sociales en el desarrollo institucional y en las políticas de igualdad, como en el caso de las influencias de la cooperación internacional y la articulación entre la sociedad civil y el Estado.

Luego de este recorrido el tema es cómo se proyectan las políticas de género —ya expresadas en El Cairo, Beijing y otras cumbres— se trata de mantener una visión de largo plazo, de lo que las mujeres del mundo querían hace 15 años y cómo esta se instaló mundialmente. La pregunta es, si esa visión que acompañó a los países en la creación de institucionalidades y planes de igualdad ¿Qué procesos de negociación y de implementación tuvieron que llevar a cabo para generar agendas prioritarias?

Lo que se ve a 15 años, es que lo que sí se logró constituir fue en una agenda común y sistemática en la lucha por la erradicación de violencia. No obstante, en el largo plazo, y una vez instalada la agenda contra la violencia de género, aún no es posible exhibir en la región datos significativos que muestren una disminución.

En este sentido, la conceptualización y sistematización de buenas prácticas de políticas de igualdad de género desarrolladas, son todavía parte de los desafíos. Queda por analizar ¿Cuál es la sostenibilidad política, técnica y financiera de las políticas públicas?

Las dinámicas son impactadas por el contexto y este se suele ignorar cuando se analizan las políticas de género. Se hacen distintas narrativas sobre las políticas o informes de avances, pero se dejan de lado los análisis de contexto. En general se observa una tendencia a analizar las políticas de género como *algo* que está fuera de la política interna de los países, sin dar cuenta de los procesos económicos, sociales y políticos de cada país. Tampoco se da cuenta de la situación institucional o presupuestaria. El peso de la contingencia es muy relevante, así como el mayor o menor presupuesto o los cambios en las autoridades que movilizan estos procesos. A pesar de los progresos, ciertamente, los logros aun son

precarios y frágiles. En algún momento se pensó que el marco legal de los mecanismos de género para hacer políticas era clave y se trabajó hacia la existencia de organismos que tuvieran un rol normativo, pero la pregunta actual es: ¿qué más hay que hacer para que se puedan normar las políticas y cómo debe ser esa construcción institucional?

También hay que destacar el papel de los liderazgos y sus características, ya que existen algunos que permiten dar saltos cualitativos y reconocer los perfiles de alianzas. Es decir las combinaciones exitosas entre políticas, técnicas y el movimiento social de mujeres. En algunos países se han establecido liderazgos innovadores que han generado resultados relevantes y que deben ser recuperados.

La gestión es un elemento importante ya que si bien, no se quiere envolver al Estado, con los atuendos de la empresa privada, en el sentido de una eficiencia sin justicia, sí se espera un Estado eficiente, eficaz y con capacidad de gestión, donde se revisen los temas de coordinación versus los de gestión, del servicio público y sus mecanismos de transparencia; se trata de ver a la luz de la experiencia, cuándo los mecanismos para el adelanto de la mujer y sus contrapartes gubernamentales son capturados por grupos de interés y analizar la participación de la sociedad civil, por medio de consejos u otros componentes en que participan en los mecanismos. El análisis del rol de la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de las políticas públicas, es otro elemento a tomar en cuenta.

Finalmente, los criterios para generar buenas prácticas de políticas de igualdad de género deben ser revisados en los cuatro momentos centrales de su implementación, es decir en la preparación, la formulación, la implementación y la evaluación (seguimiento, vigilancia y control).

Requiere tomar en cuenta los criterios de pertinencia y resultados, los que deberían ser aplicados simultáneamente para poder hablar de una buena práctica, en el caso de las áreas temáticas del Observatorio. Acompañadas de otras características, como lo serían su sostenibilidad política y económica.

El énfasis en las buenas prácticas a identificar, dada la atención del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, en las políticas de los gobiernos nacionales, pueden ser de políticas de distinto tipo y de áreas temáticas diferentes, como leyes o planes nacionales de igualdad, políticas sectoriales o programas nacionales, que tengan impacto positivo para la autonomía de las mujeres en su área de desarrollo.

A partir de las innumerables experiencias de buenas prácticas existentes en la región, el Observatorio no busca hacer una recolección exhaustiva de todas ellas. Por el contrario, busca construir un marco que apunte a identificar políticas duraderas y transformadoras que se traduzcan en resultados y en el mejor desempeño de los indicadores que ponen en evidencia brechas de género en cada ámbito y que puedan ser apropiadas por los países en el contexto de sus propias realidades nacionales y de los compromisos asumidos en el ámbito internacional.

2. Síntesis y recomendaciones generales, políticas duraderas, transformadoras y replicables²

Las y los participantes de la “Reunión de Especialistas en buenas prácticas en políticas públicas de igualdad de género para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe”, discutieron criterios y elementos centrales para la construcción de un marco conceptual que permita la recopilación de buenas prácticas.

² Esta sección es producto de las reflexiones y debate realizado por las participantes de la Reunión Internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. La sistematización fue realizada por Alejandra Valdés B., Coordinadora del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

Se buscó descifrar las combinaciones para alcanzar consensos y, a partir de ello, elaborar un concepto de buenas prácticas en política pública de igualdad, que tenga sostenibilidad y que responda tanto a los compromisos de derechos humanos, como a los compromisos de gestión.

2.1 Antecedentes de experiencias de recopilación de buenas prácticas

Para nutrir conceptualmente el proceso de debate de las participantes, se realizó un primer análisis basado en una revisión de antecedentes y experiencias en el contexto nacional e internacional que representan iniciativas desarrolladas en el ámbito de la promoción de buenas prácticas de igualdad de género y sistemas que destacan políticas nacionales y locales por su aporte a la igualdad y a la democracia.

La revisión desarrollada por Ceres Prates aportó varias coincidencias en las dimensiones de análisis utilizadas en el reconocimiento de buenas prácticas, tanto en el ámbito privado y público en la región. Todas ellas dan cuenta de una gran diversidad de prácticas privadas y estatales que se diferencian en sus períodos de aplicación, metodologías, propósitos y resultados.

En términos históricos, el concepto de buenas prácticas de políticas, su identificación, documentación y difusión tiene sus orígenes en los modelos de gestión de organizaciones privadas, a partir del establecimiento de los primeros premios de calidad establecidos por distintas instituciones a mediados de los años ochenta. Estas iniciativas surgieron como acciones voluntarias, sin estar contenidas en un marco legal o una política específica que las definiera como buena práctica. Sus fundamentos: (i) pensamiento sistémico; (ii) aprendizaje organizacional; (iii) cultura de la innovación (iv) liderazgo y constancia de propósitos (v) orientación por procesos e informaciones; (vi) visión de futuro; (vii) generación de valor; (viii) valorización de las personas; (ix) conocimiento sobre el cliente y el mercado; (x) desarrollo de alianzas; (xi) responsabilidad social.

En América Latina esta identificación de “buenas prácticas de gestión” tiene lugar a partir de los años noventa en el contexto de la modernización de los Estados, donde se crean los premios nacionales de la calidad de la gestión pública en varios países³. En términos metodológicos, estos intentan: (i) fortalecer la imagen del sector público a través del reconocimiento de las iniciativas innovadoras; (ii) profundizar el proceso de descentralización de la gestión, promoviendo procesos participativos y de alianza entre el Estado y la sociedad civil; (iii) difundir los modelos de eficiencia en la gestión de los recursos; y (iv) mejorar el desempeño del sector público mediante la replicación de buenas prácticas de políticas públicas y principalmente de aquellas generadas en la implementación de programas públicos específicos en diferentes niveles o sectores de gobierno.

En un reconocimiento general de los programas de promoción de buenas prácticas en igualdad de género a nivel internacional, se puede observar que estas han sido impulsadas por los gobiernos, con políticas específicas vinculadas a sistemas de certificación en el mundo laboral, como ha sido el caso del Programa Equal, implementado por la Comunidad Europea o en niveles nacionales en Alemania y Francia o en el caso de España con el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades. Entre las experiencias desarrolladas en la región se encuentran el Programa Pro Equidad de Género, impulsado por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de Brasil, el Modelo de Equidad de Género MEG 2003 impulsado por el Instituto Nacional de las Mujeres de México, el Programa de Certificación de Buenas Prácticas Laborales del Perú o el Sistema de Gestión de Equidad de Género (SIGEG) de Costa Rica o el Programa Iguala en Chile, entre otros. Estas políticas buscan favorecer la carrera laboral y el acceso a la capacitación de las mujeres, superar los obstáculos a su contratación y otros aspectos relacionados con las condiciones laborales e instalar criterios de equidad de género y de conciliación entre familia y trabajo; ponen acentos en la discriminación laboral, el acoso sexual y el cuidado como responsabilidad compartida de hombres y mujeres.

³ Programa Nacional de la Calidad en Brasil, 1992. Programa Nacional de la Calidad en Chile.

Por otra parte, la creación de premios a la innovación y la reforma de la gestión pública, en los niveles nacionales y subnacionales, ha generado un marco conceptual que reconoce la promoción de soluciones exitosas y creativas a los problemas identificados como centrales, como son el combate a la pobreza, el desarrollo sustentable, la igualdad de género, la democratización y descentralización de la gestión y el intercambio entre actores de la sociedad civil y del Estado, cuestión que se logra a través del estímulo y difusión de buenas prácticas. A partir de estas experiencias y las desarrolladas por diversas instituciones del sistema de Naciones Unidas, se han ido generando diversas definiciones de buenas prácticas que se instalan en el reconocimiento de experiencias en niveles nacionales y subnacionales. Enfatizan las formas de organización de los procesos de trabajo que tienen atribuciones por su excelencia o calidad o por sus características de innovación o democratización.

Todas esas iniciativas recalcan la importancia de la sistematización y de la documentación de las experiencias, sus procesos, aprendizajes y resultados, tanto para difundirlas, como para dar cuenta de sus potencialidades de replicación en otros contextos y como aporte a la democratización de la sociedad en la región.

2.2 Buenas prácticas para fomentar el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones⁴

El conjunto de medidas y acciones en el campo de la paridad política tiene directa relación con la construcción de sociedades democráticas que reconocen la inclusión de las mujeres como sujetas políticas, cuya participación en el ámbito de lo público, político y particularmente en la toma de decisiones, pasa a ser un elemento constitutivo de lo que se denomina una democracia de calidad. Entendiéndose entonces una democracia paritaria, como un régimen que reconoce desigualdades, discriminaciones y requiere un nuevo contrato social, en el que las fronteras de lo público y lo privado se desperfilan, haciendo primar la ética de la corresponsabilidad en ambas esferas.

A partir de la lectura del contexto histórico en que se van gestando las legislaciones de cuotas en el continente, que señala las luchas del movimiento social de mujeres y los cambios normativos nacionales e internacionales, sus dificultades en la aplicación y los efectos en la consecución de la paridad, se propuso considerar como buenas prácticas de políticas públicas aquellas que más allá de la formulación legal, generen medidas para su aplicación eficaz y eficiente y que en su identificación se encuentren las características que se desarrollan a continuación.

Incorporación de las normas en la Constitución de la Nación, como en la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia o como es el caso de la Argentina o Costa Rica, en que la adopción de medidas legislativas que se han ido fortaleciendo en el tiempo, han dado lugar a leyes de cuotas incorporadas en la legislación electoral y en las leyes de partidos políticos, o la legislación que norma la paridad en el caso de Ecuador, lo que ha permitido una aplicación eficaz y eficiente, con un aumento significativo de la representación de las mujeres en estos parlamentos nacionales.

Las legislaciones de cuotas consideradas buenas prácticas son aquellas que como mínimo, cuentan con:

Mandato de posición de las mujeres en las listas de candidaturas, —definidas en la Argentina (1991), el Estado Plurinacional de Bolivia (1996), Costa Rica (1996), Honduras (2000), Ecuador (2002), México (1993), Paraguay (1996) y Uruguay (2009)—, lo que sumado a la ubicación en cargos elegibles, ha aumentado el impacto en el número de mujeres electas.

Sanción en el caso de incumplimiento, lo que es explícito en la mayoría de las legislaciones, exceptuando el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá.

Rol explícito de los organismos responsables de aplicar la justicia electoral frente al no cumplimiento de las cuotas:

⁴ Debate impulsado por la ponencia de Carolina Carrera.

La existencia de actorías institucionales, políticas y sociales comprometidas con el seguimiento a la aplicación de las cuotas, al igual que la presencia de mujeres y hombres comprometidos con la aplicación de las cuotas en los organismos electorales y en las maneras de aproximarse, interpretar y garantizar la justicia electoral. El análisis da cuenta de que en los países en que ha existido como contraparte del Estado, una presencia activa de mujeres de partidos políticos y del movimiento social de mujeres que han desarrollado propuestas y presionado por el cumplimiento de las sanciones, se ha mejorado la aplicabilidad de la legislación.

Para una buena política de paridad, es también clave el financiamiento electoral y los mecanismos legales definidos, tanto en la legislación electoral como en la legislación de partidos políticos para las campañas electorales y la consideración de medidas de acción afirmativa para el financiamiento directo a las candidaturas de mujeres.

La existencia de programas de formación de mujeres en los partidos políticos para enfrentar los procesos electorales y acceder a las candidaturas. Así como la incorporación en las academias judiciales de cursos de derechos de las mujeres y el desarrollo de cursos especializados en el ámbito de los organismos electorales es otro elemento sustantivo a la hora de evaluar avances.

En síntesis, las buenas prácticas de políticas públicas para una democracia inclusiva, son las que reconocen a las mujeres como sujetas políticas cuya participación en el ámbito de lo público, político y particularmente en la toma de decisiones tiene como medidas o acciones: la adopción de leyes de cuotas en los países de la región, la judicialización de casos en materia de participación política de las mujeres que permite fiscalizar la correcta aplicación de la ley, la incorporación de mujeres en órganos jurisdiccionales o administrativos especializados en materia electoral, la incorporación en el financiamiento político de medidas de acción afirmativa, la formación de mujeres en el área electoral, la creación de observatorios electorales de género que velen por el cumplimiento de las normativas de equidad, la incorporación de la representación equilibrada entre hombres y mujeres a nivel de la administración pública y la administración de justicia, la existencia de planes de igualdad a nivel de los más altos niveles de las reparticiones públicas, la fiscalización permanente respecto del cumplimiento de los mecanismos de promoción de mujeres en los espacios de poder de la administración pública, el establecimiento de cuotas especiales para la constitución de los órganos superiores de los partidos, la obligatoriedad en los estatutos partidarios de contar con mujeres en puestos de decisión, la incorporación de la obligatoriedad de la alternancia en los cargos uninominales, la adopción, implementación y fiscalización de medidas que garanticen la inclusión de mujeres en las listas de ascensos a las más altas jerarquías del poder judicial, acciones afirmativas expresadas en cuotas para la nominación de cargos en la administración pública, acciones de exigibilidad, incidencia y *lobby* que apunten a la composición paritaria en los propios consejos de magistraturas o entidades afines o la incorporación en las academias judiciales de cursos de derechos de las mujeres, entre otros.

2.3 Buenas prácticas de políticas públicas en el ámbito de la autonomía económica

El análisis de las políticas conducentes a lograr un balance en el mundo del trabajo entre mujeres y hombres, mostrando las posibilidades que ofrecen los marcos legales existentes para el cumplimiento de todos los actores de la economía, así como las recomendaciones de nuevas medidas que puedan ser incorporadas en el conjunto de buenas prácticas conducentes a lograr la equiparación en el mundo del trabajo entre hombres y mujeres, fue el análisis de las consultoras Natalia Gherardi y Laura Pautassi. Las interrogantes iniciales que lo sustentaron, fueron sobre cuáles serían las bondades de estas prácticas y en qué medida estas “prácticas” avanzan más allá de las obligaciones legalmente impuestas por las normas vigentes. Resulta imprescindible considerar la diferencia entre una recomendación basada en una “buena” práctica y una obligación legal.

Un primer elemento, para el desarrollo de un marco conceptual en materia de políticas tendientes al logro de la igualdad material entre mujeres y hombres, es conocer y promover el cumplimiento de los

mecanismos institucionales existentes en cada país tendiente a asegurar el efectivo respeto de los derechos que reconocen las normas de derecho internacional y nacional tales como el diseño de normas y políticas destinados a la implementación de los derechos legalmente reconocidos, la difusión de derechos vinculados al régimen laboral, la fiscalización del cumplimiento de las normas legales, el cambio de normativa para superar la actual limitación del reconocimiento de derechos asociados al trabajo formal, la jerarquización del trabajo de cuidado, entre otros.

Para promover políticas de igualdad que aumenten la autonomía económica de las mujeres, se propone identificar las prácticas, que consideren el plano normativo: tomando en cuenta el contenido jurídico asociado al desempeño económico laboral, su grado de cumplimiento, la fiscalización a cargo de las agencias de control del Estado, y los mecanismos para sancionar los incumplimientos (en sede administrativa o judicial) ya sean activados por el propio Estado o por particulares afectados por ese incumplimiento. Junto con dar cuenta de cómo estos estándares legales se aplican en cada país y tienden a constituirse en un conjunto de prácticas conducentes a lograr la equiparación en el mundo del trabajo entre hombres y mujeres.

Las expertas identifican estrategias y una serie de recomendaciones para ser incorporadas en el conjunto de prácticas conducentes a lograr la equiparación en el mundo del trabajo entre hombres y mujeres. Igualmente, plantean que para la distinción de buenas prácticas de políticas relacionadas con el empleo y su articulación con las responsabilidades familiares, se debe tomar en cuenta su aplicación en distintos niveles de intervención del Estado.

En el diseño de normas y políticas públicas para la implementación de los derechos legalmente reconocidos, las políticas públicas deben ser el resultado de un proceso de deliberación informado, participativo y transparente. Para ello, las propuestas de políticas públicas deben ser precedidas por estudios de diagnóstico que incluyan: (a) la elaboración de encuestas y discusión en torno al reparto y uso del tiempo por parte de todos los individuos, tanto del tiempo de trabajo como del tiempo de cuidado y del tiempo libre; y (b) las estrategias de cuidado a las que recurren las familias y las mujeres en la actualidad, incluyendo las intervenciones comunitarias. En este sentido, los organismos gubernamentales responsables del diseño de políticas públicas deben presentar públicamente sus propuestas de políticas y generar mecanismos de diálogo y recepción de observaciones a las propuestas entre los distintos actores clave.

Las políticas deben considerar regulaciones sobre la infraestructura de cuidado, a partir del empleo formal (no restringido a cantidad de empleadas mujeres), e implementar diseños institucionales y regulatorios que establezcan mecanismos de control sobre la existencia, la operatividad, la calidad de la infraestructura de cuidado.

En relación a la difusión de derechos vinculados con el régimen laboral, se deberá cautelar la aplicación de estándares legales en materia de protección laboral y discriminación en el empleo, dirigidos tanto a los/as empleados/as como a los/as empleadores/as, que promuevan la regularización del empleo e identifiquen y promuevan a aquellas empresas privadas y públicas que se destacan por el cumplimiento de sus obligaciones legales y su responsabilidad en el cumplimiento con los estándares legales.

Respecto a la fiscalización del cumplimiento de las normas legales, se deberá tener en cuenta el fortalecimiento y difusión de las instancias de fiscalización por parte de agencias del Estado para asegurar el cumplimiento de los estándares legales aplicables. Al igual que la existencia y difusión de mecanismos (institucionales, procesales, materiales) ágiles que permitan reclamar por la efectividad de los derechos, denunciar violaciones de derecho, en casos de discriminaciones, tanto en sede administrativa como judicial y contar con patrocinio jurídico gratuito.

A partir de la generación de normativa referida al cuidado, se proponen licencias parentales, extensión de las licencias por maternidad (más allá de la prevista legalmente) y de licencias parentales por nacimiento o adopción o de cuidado de dependientes, hijos o personas que lo requieran a lo largo del ciclo vital.

En síntesis, dar cuenta de políticas que fortalezcan la visión del cuidado como derecho pero también como responsabilidad social, y que consideren también reformas en los planes de educación superar los estereotipos femeninos y masculinos en las tareas vinculadas con el cuidado; campañas de sensibilización, en particular, a partir del trabajo con gremios y sindicatos.

Dar cuenta de las modificaciones legales, su aplicación y sus efectos en el cumplimiento a los regímenes que el trabajo doméstico remunerado equiparable a los derechos laborales del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras.

Informar de aquellas políticas públicas de nivel nacional que reconozcan explícitamente la importancia y aporte a los proyectos de las intervenciones comunitarias para la provisión de servicios de cuidado.

En todos los casos, el enfoque de derechos debe contribuir a consolidar la concepción de derechos adquiridos para con ellos y a partir de ellos promover buenas prácticas en el mundo del trabajo.

2.4 Buenas prácticas de políticas públicas en el ámbito de la autonomía física

En el área de autonomía física, se generaron recomendaciones para la identificación de buenas prácticas en políticas públicas en materia de acceso y ejercicio de los derechos sexuales reproductivos de las mujeres. En el ámbito de la generación de información para dar cuenta de la violencia de género y el impacto de las políticas desarrolladas para enfrentarla, Rocío Villanueva, abogada del Ministerio Público del Perú, dio cuenta del registro de femicidio desarrollado por esa entidad en el contexto del Observatorio de Criminalidad. El análisis de la información disponible en violencia de género y en salud y derechos reproductivos permitió contar con los estados de situación de ambas problemáticas en la región, y permitió contextualizar la reflexión en ambos casos.

El análisis presentado por Fríes y Hurtado (2010) evidenció dos aspectos de un mismo problema; las opciones políticas y jurídicas que han marcado las tendencias en el tratamiento de la violencia contra las mujeres ha tenido directas consecuencias en la generación de información estadísticas sobre esta, dando cuenta de una abundancia de malas prácticas de políticas. Las preguntas realizadas por estas autoras las lleva a preguntarse cuál es la razón de, que a pesar de los esfuerzos realizados, la reducción del problema de la violencia no se logra por parte de los Estados. Por qué no es posible medir el impacto de las políticas y no existe, salvo excepciones, sistemas de registro para conocer de mejor manera la violencia contra las mujeres.

La respuesta es que existe insuficiente información para dar cuenta de la violencia en el mundo y particularmente en América Latina y el Caribe, se observa que existe un insuficiente cumplimiento de los acuerdos tomados por los países de la región, respecto a la instalación de sistemas de registros adecuados, y aún se requiere un mayor trabajo por parte de los Estados para contar con la información que permita aplicar los indicadores aprobados por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, incluido el indicador sobre muerte de mujeres en manos de sus parejas o ex parejas íntimas incorporado por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe.

De otra parte, el panorama regional es heterogéneo en cuanto a la producción de información sobre violencia contra las mujeres. En el caso de los países del Caribe la producción estadística es aún baja, mientras que en América Latina se observa un aumento en la producción de información relacionada con salud, debido a la incorporación de módulos de violencia en las encuestas demográficas y de salud. De otra parte, los registros administrativos, se originan en el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Policía, no existiendo enfoques e intervenciones integradas e intersectoriales en materia de generación de información.

La presentación de Rocío Villanueva, permitió analizar una respuesta gubernamental, sectorial a la falta de información en los casos de violencia de género, específicamente al feminicidio. En esta se enfatizó el problema conceptual existente en lo que se define como violencia de género y las formas que

competen al derecho penal. Específicamente en las definiciones de violencia intrafamiliar que en general, incluyen la infancia y los adultos mayores, situación que genera distorsión en la información y problemas de tipificación. Ahora bien, existe acuerdo en que dada la urgencia en la respuesta gubernamental frente a los casos de muertes por pareja íntima, la discusión sobre femicidio versus feminicidio es un debate que no tiene tiempo en el nivel gubernamental y requiere políticas de producción de información, concertación de actores y respuestas específicas de manera urgente.

En el caso de la violencia, se ponderó la escasa y deficiente producción de información caracterizada por las contrariedades conceptuales que no recogen los acuerdos internacionales. Existen problemas en la definición de la violencia, la fragmentación de las acciones y falta de coordinación entre las instituciones sectoriales responsables, entre otros, también se observan problemas en la definición de los instrumentos de recolección y de información y sus objetivos.

Villanueva expuso la experiencia de la producción de información sobre feminicidio que lleva a cabo el Ministerio Público del Perú, entidad que decide asumir su función y enfrentar el desafío de la sistematización de la información sobre violencia contra las mujeres, en la que, en una primera etapa, se apoyaron en las fuentes de las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.

El Registro de Feminicidio por parte del Ministerio Público del Perú, institución de justicia gubernamental, no sólo busca conocer cuántas mujeres mueren a causa de la violencia de género, sino también prevenir esas muertes tomando medidas eficaces para la aplicación y cumplimiento de la ley de violencia familiar.

En síntesis, lo que lleva a considerar el registro de feminicidio como una buena práctica, es que es una política de igualdad de género, que se puede examinar desde varias dimensiones de análisis para el reconocimiento de buenas prácticas, de acuerdo a las recomendaciones realizadas en esta reunión:

- a) Marco legal: vincula las obligaciones constitucionales del Ministerio Público al combate del feminicidio, en tanto está encargado de conducir desde el inicio de la investigación del delito y ser el titular de la acción penal.
- b) Desarrollo de capacidades: sensibiliza, capacita e informa a los/as fiscales sobre el feminicidio y las características de este tipo de homicidio.
- c) Contexto: Permite tener una dimensión real sobre el número de víctimas y generar condiciones para evaluar la problemática y tomar decisiones de política.
- d) Transversalidad: Establece el vínculo entre la violencia familiar y el feminicidio, permite tomar medidas, a través de las intervenciones de la fiscalía de familia, penal y mixtas, incluyendo la supervisión de la actuación policial. También ampliará su margen de acción a través de un sistema informático de registro.
- e) Replicabilidad: es una experiencia replicable en los ministerios públicos de la región, dado que tienen facultades semejantes a las asignadas al ministerio público peruano en materia de la fiscalización del delito.

Dada la relevancia del registro de feminicidio, es recogido por la CEPAL como una buena práctica de política de igualdad de género. Además se ha firmado un convenio con el Ministerio Público del Perú para generar las bases para procesos de réplica a través de asistencia técnica y cooperación horizontal entre los países de la región.

2.5 Autonomía en la salud sexual y reproductiva

Una mirada regional sobre el estado de la información disponible a nivel regional sobre salud sexual y reproductiva, realizado por Jacqueline Pitangy (CEPAL, 2010), muestra la existencia de un esfuerzo para el desarrollo de indicadores de mortalidad materna, embarazo en adolescentes, demanda insatisfecha de planificación familiar y VIH/SIDA. Sin embargo, el desarrollo de los registros es todavía incipiente y precario.

Desde una perspectiva comparativa entre países de América Latina y el Caribe, las dificultades se deben a que los datos son heterogéneos, pues las fuentes nacionales como los censos se recogen en años distintos y la institucionalidad de salud no registra el mismo tipo de información estadística. Lo que en algunos casos está reforzado por las dificultades presupuestarias y de insuficientes capacidades institucionales. Además, existen dificultades debido a las precauciones en la forma de medir datos, como en el caso de la demanda insatisfecha de planificación familiar que está fuertemente influenciado por factores culturales, religiosos, que obstaculizan la generación de indicadores adecuados a la realidad.

La caracterización de políticas públicas de salud sexual y reproductiva⁵, como buenas prácticas de políticas de igualdad de género, debe tomar en cuenta los cuatro momentos centrales de su implementación: preparación, formulación, implementación y evaluación (destacando el seguimiento, la vigilancia y el control). Para ello un elemento central en el diseño de estas, es el conocimiento sobre la realidad que viven las mujeres, que exige por parte de los Estados la generación de información relevante que permita la generación de diagnósticos adecuados.

En relación a la preparación, se recomienda tomar en cuenta el análisis de los contextos nacionales, y diagnosticar la situación de los derechos sexuales y reproductivos en los distintos escenarios institucionales, políticos y sociales de cada país. Es importante tener en cuenta el cómo se han generado los consensos políticos y sociales, y cómo se han generado los diferentes programas basados en evidencias.

Para la formulación, se planteó la necesidad de contar con marcos legales de derechos que superen enfoques penalizadores hacia las mujeres y el personal de salud involucrado en la atención de salud desde una perspectiva de derechos. Tomar en cuenta la pertinencia, la coherencia interna y la viabilidad financiera, su integralidad y la existencia de mecanismos de solución de conflictos explícitos. Las medidas deberán definir explícitamente su contribución a la reducción de la inequidad y al ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres (autonomía, salud, vida, entre muchos otros) así como establecer medidas que permitan protección de facto de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, que consideren los procedimientos sugeridos u ordenados en evidencia científica y los argumentos avalados por instancias internacionales claves.

Asimismo la participación de las mujeres en las políticas públicas y prácticas de salud sexual y reproductiva es el primer componente transversal a todos los momentos analíticos. En este sentido, se reafirma la importancia de escuchar las voces de las mujeres y la generación de espacios de incidencia tanto en el proceso de toma de decisiones, como en los procesos de aplicación y análisis de los resultados finales de la implementación de las políticas. Por ende, una buena práctica en este escenario obliga al Estado a integrar a todos los actores en juego, para definir las orientaciones de las políticas.

Para la implementación de políticas de igualdad en este campo, se deben incluir tres criterios: el acceso efectivo a los servicios (físico y económico y acceso a la información y autonomía en la toma de decisión), la difusión y sensibilización, y el entrenamiento.

El seguimiento de una política en salud sexual y reproductiva debe responder a los criterios de vigilancia y control, seguimiento y medición del impacto. Estos criterios están relacionados con el seguimiento a realizar frente a quienes tienen responsabilidades políticas y técnicas en el cumplimiento de las medidas y a las políticas de corrección y sanción por incumplimiento, las que deben ser previstas en la definición de estas, al igual que la entidad o autoridad responsable de la sanción. Al igual, que los mecanismos de rendición de cuentas.

La consolidación de los sistemas de información permitirá identificar los resultados de la política, evaluarla y corregir su aplicación. La elaboración de indicadores para medir resultados e impactos deben corresponder a las normas, estar desagregados considerando las características diversas de la población y sus diferentes situaciones y condiciones, al mismo tiempo tener indicadores que den cuenta de las distintas etapas de la gestión de la política.

⁵ Desarrollada por Ana Cristina González Vélez.

2.6 Recomendaciones

Las recomendaciones de la reunión de expertas recoge una serie de dimensiones para el análisis. En ella se concluye que los marcos normativos internacionales son una medida de base y que las buenas políticas deben favorecer su cumplimiento pleno. El marco internacional acordado es el de las convenciones internacionales vinculantes a nivel regional, tales como: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Belém do Pará, además de las distintas conferencias internacionales: Viena, El Cairo y Beijing y su importancia para cada una de las áreas temáticas debatidas.

Se propuso mantener un criterio de flexibilidad desde el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, debido a que no es recomendable generar un modelo único y rígido para el análisis de buenas prácticas, que defina la replicabilidad sin dar cuenta de los contextos específicos de cada país o que plantee soluciones universales. En este sentido, el Observatorio recopilará políticas públicas de igualdad de género, poniendo énfasis en los resultados de las políticas en términos del desarrollo de las capacidades nacionales para disminuir la desigualdad de género presente en cada país. Con el fin de generar un cuerpo de conocimiento sobre las respuestas gubernamentales frente a las áreas temáticas planteadas que oriente la acción y la toma de decisiones.

A partir de estas consideraciones, se recapitula algunas de las propuestas de las expertas, recogiendo los elementos conceptuales de consenso presentes en el debate, el cual permitió generar un marco de dimensiones analíticas básicas a tener en cuenta en las lecturas de una buena práctica de política de igualdad de género.

Respecto a los niveles y ámbitos de ejecución y en coherencia con el diseño metodológico del Observatorio, que considera al país como la unidad de análisis, se propone dar prioridad a la identificación y análisis de políticas de igualdad de nivel nacional en los tres ejes del Observatorio, autonomía en la toma de decisiones, autonomía física y autonomía económica.

Para la identificación de una política de igualdad de género como una buena práctica, se considerarán las particularidades de cada sector o ámbito de desarrollo en que se instala la política, y de acuerdo a cada uno de los ejes del Observatorio, se tendrá en cuenta:

- a) Que esté definida en un **horizonte de mediano y largo plazo**, que fortalezca los consensos sobre igualdad de oportunidades y que contenga una visión del desarrollo. La consideración de una buena práctica tendrá relación con un conjunto de acciones evaluadas positivamente y que cumplan con el objetivo de producir avances sustantivos para superar las desigualdades entre hombres y mujeres. Que además de su eficiencia concreta respecto de los resultados empíricos esperados, tenga un efecto en términos culturales, al apuntar a un cambio cultural en la medida que visibiliza una temática e incorpora una nueva mirada de la realidad y la legítima.
- b) El marco legal que sustentan las políticas. La presencia de medidas legislativas y de no discriminación, la presencia de la legislación de igualdad de oportunidades, de normas civiles y de medidas explícitas de igualdad en la gestión de las políticas, ponen de manifiesto los contextos legislativos en que se instalan las buenas prácticas. En este sentido, se identificará como buena práctica, a aquella centrada en un enfoque de derechos que implique el goce efectivo de estos, a partir de que permite el acceso a determinados servicios públicos; el reconocimiento de diferencias y contextos particulares; la paridad democrática como horizonte de acción y un nuevo contrato social, entre otros.
- c) Las consideraciones al contexto en que se definen e implementan las políticas es una dimensión que obliga a interrogar la política pública de cara al análisis de los recursos políticos, económicos, culturales y tecnológicos al momento de definir una política pública de igualdad de género. En esta perspectiva cabe dar cuenta del contexto en que se desarrolla la política de igualdad, de acuerdo a las características específicas de la desigualdad

de género en determinada población o territorio, así como los aspectos referidos a los marcos institucionales. Es decir, la instalación de la desigualdad de género en la visión del desarrollo institucional.

En esta dimensión cabe analizar si la política de igualdad de género contó con un diagnóstico adecuado que diferencia a hombres y mujeres y a las mujeres con necesidades especiales, si se diseñó línea base y si se identificaron las normativas que permitían o limitaban el enfrentamiento del problema.

- c) Debe ser el resultado de un proceso de deliberación informado, participativo y transparente. Que considere no sólo el mejoramiento de la gestión pública, sino su democratización. Es decir, que sea una política que promueva la deliberación ciudadana, permitiendo la participación de las mujeres y otras actorías en los distintos momentos del ciclo de la política, además de conciliar importantes grados de adhesión ciudadana.

En esta dimensión participativa, las propuestas de políticas deben considerar en su diseño estudios de diagnóstico que incluyan: (a) la elaboración de encuestas y discusión en torno al reparto y uso del tiempo por parte de todos los individuos, tanto del tiempo de trabajo como del tiempo de cuidado y del tiempo libre; y (b) las estrategias de cuidado a las que recurren las familias y las mujeres en la actualidad, incluyendo las intervenciones comunitarias.

La dimensión deliberativa también considera las voces de las mujeres de la sociedad civil, al igual que la legitimación de las prácticas de la burocracia estatal que opera las políticas, en el sentido de generar adhesiones en los procesos de gestión de la política, con el fin de generar consensos políticos y sociales que junto con aportar a la autonomía de las mujeres, aportan a la consolidación de procesos democráticos en el aparato público.

Igualmente, se considerará en el análisis, el que los organismos gubernamentales responsables del diseño de políticas públicas, consideren la presentación pública de las propuestas de políticas, en pos de generar mecanismos de diálogo y recepción de observaciones para las propuestas entre los distintos actores clave. En este sentido, el vínculo de las políticas sectoriales basadas en estrategias que desarrollen competencias de diálogo horizontal entre los actores estatales y los de la sociedad civil, debe ir de la mano de la apertura de espacios para la toma de decisiones sobre el curso de la gestión pública.

- e) La transversalidad en sus dos ámbitos de análisis, el primero, referido al establecimiento de la política en el ámbito institucional, a través de los compromisos políticos intra sector para el desarrollo de la política, la institucionalización de acuerdos entre organismos públicos, los grados de consolidación de las políticas de igualdad en el ámbito presupuestario o el desarrollo de sistemas de información para la superación de la desigualdad. El segundo atañe el cambio organizacional producido en la cultura institucional, es decir, aquellas transformaciones que modifican las estructuras normativas internas rígidas de aplicación de políticas públicas y generan flexibilidad, continuidad y apertura a nuevas modificaciones.
- f) El liderazgo, destaca la importancia del compromiso y voluntad de las autoridades responsables de la generación de políticas públicas para incluir explícitamente estos lineamientos en las agendas políticas o planes gubernamentales. De esta manera se analiza la contribución a la gobernabilidad institucional en términos de la implementación y sustentabilidad de las políticas.
- g) Alianzas interinstitucionales, que promueven el consenso y la coordinación de las acciones en el ámbito estatal y en el desarrollo de intersecciones conducentes a generar sinergia entre la sociedad civil y el Estado (y sus distintas instancias de relación), como parte de buenas prácticas. Requiere de la producción de indicadores que permitan medir el impacto de dichas alianzas, tanto entre los actores institucionales del Estado, como de la sociedad civil y el Estado y, en este caso, recoger los tipos de vínculos entre masa crítica y agenda de género.

Esta dimensión se vincula con la necesaria deliberación que debe existir en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas, pero en relación al desarrollo de capacidades interinstitucionales de gestión.

- h) Sostenibilidad política y técnica. La política debe tener la capacidad de mantenerse en el tiempo, lo que permite a su vez la posibilidad de introducir los ajustes necesarios en función de la evaluación de los contextos políticos y sociales. Estos cambios están sustentados en los aspectos del desarrollo de la legislación nacional, en la adecuación de marcos normativos internacionales o en la incorporación de medidas de paridad en la Constitución de la nación y la presencia de reformas legislativas en lo civil, tributario, laboral, educativo.

En los aspectos de sostenibilidad financiera, el análisis de la eficiencia entre objetivos, gasto y resultados en la ejecución de la política, posibilita representar y mostrar avances hacia la igualdad de género. Por otra parte, en la sostenibilidad técnica, la política pública contiene la capacidad de desarrollar servicios públicos accesibles, sistemas de gestión adecuados, además de ser una política de igualdad de género que se puede constituir o se ha constituido en política de Estado.

- i) Viabilidad financiera y la pertinencia. Releva los criterios técnicos utilizados en la distribución presupuestaria y el gasto contemplado en una política de igualdad de género.

Será importante analizar la coherencia interna de la política de igualdad, estudiar si las medidas contenidas en la política son claras, si definen y caracterizan a los sujetos a los que están destinadas, si se puede medir su cumplimiento y si son claras en términos de financiamiento, la disponibilidad de redes de servicios, explicitan la calidad que debe tener y los mecanismos de control a su aplicación.

- j) Desarrollo de capacidades en los/as funcionarios y la sociedad civil. Corresponde a los énfasis en la generación de competencias para implementar la política de igualdad de género en los distintos ámbitos de desarrollo de la política, con la generación de presupuesto específico para ello.
- k) Garantía y ejercicio de derechos. Relacionado con la accesibilidad física y económica, la difusión de los derechos, las medidas preventivas, las acciones positivas que muestra el desarrollo de la política. Y por otro, la generación de medidas de intervención, fiscalización y mecanismos estatales para el seguimiento y cumplimiento de normativas legales.
- l) Integralidad de las políticas públicas de igualdad género desde un punto de vista sectorial, que por una parte prevean la participación de todos los sectores relevantes para abordar el problema, y por otra, aborden el problema a partir de una concepción amplia e integral.
- m) Dado que la producción de información estadística es un componente central para el diseño de la política, es primordial la producción de datos y el estado del arte de la información en cada tema, materia a la cual se abocará el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, especialmente, en aquellas áreas de mayor dificultad para la construcción de los indicadores, como es el caso del área de salud y derechos reproductivos, violencia y uso del tiempo. Para ello, se levantará como buena práctica a aquellas políticas generadas por los ministerios sectoriales para producir información en temas específicos, como es el caso de los registros de femicidio.

El desafío de los países de la región es la introducción de transformaciones que apunten a cambios sustantivos en las formas de gobernar. Los Estados deben buscar adecuaciones a las exigencias de cada uno de los ámbitos de la sociedad e impulsar articulaciones coherentes entre ellos. En este sentido, es evidente que las respuestas gubernamentales no pueden situarse sólo al interior del quehacer estatal, sino que deben ser impulsados en diálogo con las representaciones de la sociedad civil.